

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang termuat dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Jo Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah bahwa wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas propinsi dan daerah, propinsi dibagi lagi atas daerah kabupaten dan kota, yang masing-masing sebagai daerah otonom. Daerah propinsi dan kabupaten atau kota memiliki pemerintahan daerah, yakni pemerintahan daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Kepala daerah adalah kepala pemerintahan daerah baik di daerah propinsi maupun kabupaten/kota, yang merupakan eksekutif di daerah, sedangkan DPRD baik di daerah propinsi maupun daerah kabupaten/kota merupakan lembaga legislatif daerah.

Pemerintahan dalam pengertian pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas desentralisasi. Pemerintah dalam ketentuan ini sekaligus mengandung makna sebagai kegiatan atau aktivitas menyelenggarakan pemerintah dan lingkungan jabatan, yaitu pemerintah daerah otonom yang dilaksanakan berdasarkan asas desentralisasi. Ditinjau dari isi wewenang, pemerintah daerah otonomi menyelenggarakan dua aspek otonomi, pertama, otonomi penuh yaitu semua urusan dan fungsi pemerintahan yang menyangkut isi substansi ataupun tata cara

penyelenggaraannya (otonomi). Kedua, otonomi tidak penuh, yaitu daerah hanya menguasai tata cara penyelenggaraannya, tetapi tidak menguasai isi pemerintahannya (Utang Rosidin, 2011: 23).

Konsep desentralisasi adalah suatu istilah yang luas dan selalu menyangkut persoalan kekuatan (power), biasanya dihubungkan dengan pendelegasian atau penyerahan wewenang dari pemerintahan pusat kepada pejabatnya di daerah atau kepada lembaga-lembaga pemerintah di daerah untuk menjalankan urusan-urusan pemerintahan di daerah (Utang Rosidin, 2011: 86).

Setelah adanya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 pada Pasal 9 menyebutkan:

- (1) Urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.
- (2) Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat.
- (3) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota.
- (4) Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah. (5) urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan.

Kewenangan pemerintahan pusat/absolut meliputi enam (6) kewenangan utama sebagai mana di dalam Pasal 10 ayat (1) urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (2) meliputi: politik luar negeri; pertahanan; keamanan; yustisi; moneter dan fiskal nasional; dan agama.

Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 setiap daerah bebas mengelola daerah sesuai dengan keinginan masyarakatnya, kecuali enam (6) kewenangan

yang terdapat pada Pasal 10 ayat (1) maka dari itu setelah disahkannya Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, maka setiap provinsi dan kabupaten/kota berlomba-lomba untuk membuat peraturan daerah yang sesuai dengan keinginan masyarakat atau pemerintah daerahnya, yaitu untuk menciptakan daerahnya lebih baik dalam kehidupan masyarakat dan negara.

Salah satu produk hukum DPRD dan pemerintahan kabupaten Purwakarta dalam menanggulangi penyakit sosial yang dibentuk dan disahkannya Peraturan Daerah Kabupaten Purwakarta Nomor 13 Tahun 2007 Tentang Larangan Pelacuran dan Minuman Keras. Dengan maksud dan tujuan dibahas dalam BAB III, yaitu memberikan dasar hukum di daerah bagi upaya larangan pelacuran serta pemilikan, penggunaan, penjualan, peredaran minuman keras termasuk pembuatannya/produksi. Memberikan dasar hukum bagi aparat penegak hukum di daerah dalam menertibkan dan menindak perbuatan pelacuran serta pelanggaran terhadap larangan minuman keras. Memberikan pembinaan dan pengawasan oleh pemerintah daerah terhadap perbuatan-perbuatan yang dapat menimbulkan praktek serta pemilikan, penggunaan, penjualan, dan pengedaran minuman keras. Membatasi perbuatan-perbuatan yang akan menimbulkan perbuatan pelacuran serta pemilikan, penggunaan, pengedaran minuman keras dari yang sekecil-kecilnya sampai dengan menghilangkannya sama sekali perbuatan tersebut di daerah.

Praktek pelacuran dan peredaran minuman keras di Indonesia sudah sangat marak dan luas penyebarannya. Khususnya di Kabupaten Purwakarta, terutama sangat terikat dengan lemahnya aparat penegak hukum, aparat belum mampu

bertindak maksimal dalam menangani praktek pelacuran dan peredaran minuman keras. Bahkan ironisnya kadang ada konspirasi terselubung para oknum aparat penegak hukum untuk melindungi para pelaku. Ketahanan, dan perlawanan terhadap praktek pelacuran dan minuman keras sudah digelar diberbagai sektor masyarakat, bahkan sejak dari lingkungan keluarga.

Praktek pelacuran dan penyalahgunaan minuman beralkohol ini bukan hanya melanggar norma hukum, tetapi praktek pelacuran dan penyalahgunaan minuman beralkohol bertentangan pula dengan kaidah hukum pidana disamping berbagai pengaruh yang berhubungan dengan aspek-aspek kehidupan berasyarakat dan ketertiban umum.

Walaupun pelacuran dan minuman keras bertentangan dengan hukum, namun hukum itu belum mampu secara maksimal menghentikan praktek pelacuran dan peredaran minuman keras. Ketidak maksimalan ini bila ditinjau dari masa lampau antara lain disebabkan kurang dukungan dari masyarakat. Namun dengan kondisi masyarakat sekarang yang kritis yang sadar akan kewajiban moral dan ikut berperan serta secara aktif dalam memberantas penyakit masyarakat tentang praktek pelacuran dan peredaran minuman keras, atau paling tidak dengan ada kesadaran masyarakat bisa meminimalisasinya.

Dalam melakukan pemberantasan praktek pelacuran dan peredaran minuman keras tetap harus melibatkan aparat yang bewenang, karena bagaimanapun Negara Indonesia adalah negara hukum karena itu masyarakat tidak bisa bertindak sendiri-sendiri dan harus bertindak sesuai aturan hukum yang berlaku. Jika

aparatus tidak bisa bertindak dengan tegas, maka jangan salahkan bila masyarakat dikemudian hari turun tangan sendiri.

Masyarakat saat ini hanya dapat ber-amar ma'ruf sedangkan nahyi mungkar menjadi kewajiban aparat untuk itu yang menjadi masyarakat adalah mendesak aparat penegak hukum agar melaksanakan tugas dengan sebaik-baiknya.

Dalam pelaksanaan operasi tempat pelacuran terjaring sebanyak 22 wanita pekerja seks komersil (PSK) disidangkan di Pengadilan Negeri (PN) Purwakarta, Kamis (28/11) kemarin. Para PSK yang terjaring operasi penyakit masyarakat (Pekat) yang digelar Polres Purwakarta, itu berasal dari dua tempat yakni di lokasi kawasan Jatiluhur dan Cilodong, Kecamatan Bungursari. Yaitu di Jatiluhur sembilan (9) orang dan di Cilodong sekitar tiga belas (13) orang," kata Aiptu Nono Haryono Kasubnit Dalmas Sabhara Polres Purwakarta.

Dalam razia ini sedikitnya belasan orang PSK, waria beserta empat pasangan mesum juga berhasil digaruk oleh Satpol PP Kabupaten Purwakarta saat menggelar razia penyakit masyarakat, Rabu (6/11) malam.

Razia dilakukan menindaklanjuti laporan warga yang resah atas maraknya kembali aksi pelacuran di Purwakarta. Selain itu, razia juga merupakan bentuk penegakan Perda Nomor 13 Tahun 2007 Tentang Larangan Praktek Pelacuran, Miras dan Perzinahan (<http://www.radar-karawang.com/2013/11/22-psk-disidang-massal.html>, diakses Bandung, 14/08/2015).

Semakin banyaknya praktek pelacuran dan maraknya peredaran minuman keras di Kabupaten Purwakarta dapat merusak moral dan menimbulkan keresahan

dan ketidak nyamanan masyarakat. Keresahan dan ketidak nyamanan inilah yang kemudian menjadi aspirasi masyarakat yang meminta pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk melaksanakan Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2007 tentang Larangan Pelacuran dan Minuman Keras, dan membetuk petugasnya, supaya bisa dilaksanakan dengan baik.

Kabupaten Purwakarta adalah sebuah kabupaten di provinsi Jawa Barat, Indonesia terletak  $\pm 80$  km sebelah timur Jakarta. kabupaten ini berbatasan dengan Kabupaten Karawang dibagian Utara dan sebagian wilayah barat, Kabupaten Subang dibagian timur dan sebagian wilayah bagian utara, Kabupaten Bandung Barat dibagian selatan, dan Kabupaten Cianjur dibagian barat Daya. (<http://purwakartakab.co.id>, diakses Bandung 14/08/2015).

Dengan koordinat tempat yang sangat setrategis mejadikan kabupaten Purwakarta sangat cepat dalam perkembangan daerahnya, kabupaten Purwakarta saat ini terus berbenah, membangun infrastruktur, menyiapkan lahan industri untuk perkembangan ekonomi dan memfasilitasi masyarakatnya untuk mendapatkan perekonomian yang maju dan berdaya saing baik di Jawa Barat, maupun di Indonesia.

Dampak dari perkembangan Kabupaten Purwakarta ada yang positif ada juga yang negatif. Dengan perkembangan infrastuktur, perkembangan ekonomi, dan perkembangan Industri. yang signifikan. Menjadikan Kabupaten Purwakarta mejadi ladang untuk mencari nafkah, dan ada sebagian masyarakat yang mencari nafkah dengan cara yang salah seperti, “melakukan pelacuran karena untuk

mencukupi kebutuhan ekonominya pelaku pelacuran ini kebanyakan *single parent*/janda, sebagian kecil pelajar remaja yang terbawa kehidupan mewah dan remaja yang terkena dampak *broken home*, Dan menjual minuman keras demi keuntunagn yang lebih besar, seringkali pejual minuman keras ini menyamar menjadi penjual jamu atau alat kesehatan” menurut Pak Bayu Pernadi, Kasi Oprasional dan Pengendalian SATPOL PP Kab. Purwakarta (Wawancara dengan Pak Bayu 01/09/2015). Yang mengakibatkan rusaknya moral masyarakat dan mengancam kehidupan masa depan bangsa dan Negara

Dilihat dari beberapa tahun dilaksanakannya Peraturan Daerah Kabupaten Purwakarta Nomor 13 Tahun 2007 Tentang Larangan Pelacuran dan Minuman Keras, masih ada kendala dalam pelaksanaannya, salah satunya dalam pelaksanaan oprasi pekat yang dilakukan SATPOL PP di hotel/losmen melati “Hal ini diakibatkan adanya keberatan dari perhimpunan hotel dan restoran Indonesia (PHRI), yang beralasan untuk menarik pendapatan asil daerah (PAD) disektor wisata” menurut Pak Bayu Pernadi. (Wawancara dengan Pak Bayu Pernadi, 01/09/2015).

Brangkat dari situasi dan kondisi permasalahan di atas untuk mengatasi masalah pelacuran dan peredaran minuman keras perlu adanya ketegasan hukum, penerapan hukum bagi tempat pelacuran dan penanggulangan peredaran minuman keras memerlukan manajemen yang efektif dilihat dari kenyataan yang semakain maraknya tempat-tempat yang dijadikan tempat pelacuran dan mudahnya akses untuk mendapatkan minuman keras oleh karena itu masyarakat harus cenderung takut mendapatkan sanksi apabila hukum tersebut dilanggar, maka harus ada



upaya aparat pemerintah untuk menumbuhkan perasaan warga masyarakat agar taat pada hukum, dengan cara melihat latar belakang sebab apa manusia itu patuh pada hukum. Seperti yang tercantum pada salah satu Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2007. Bahwa perbuatan pelacuran dan/atau perbuatan yang melanggar norma-norma yang berlaku dimasyarakat serta penggunaan, pengedaran dan penjualan minuman keras merupakan perbuatan yang dapat merusak moral masyarakat dan mengancam kehidupan masa depan bangsa.

Masyarakat perlu dilibatkan dan diberdayakan dengan masalah-masalah sosial yang terjadi di Kabupaten Purwakarta, disini masyarakat harus berkerjasama dengan petugas pemerintah dalam pengawasan tempat yang di curigai sebagai tempat pelacuran atau peredaran minuman keras, dan untuk menghindari masyarakat mengarah ke hal yang negatif masyarakat juga harus diberdayakan dan dilatih dalam bidang kewirausahaan yang produktif atau sejenisnya yang positif.

Penanggulangi praktek pelacuran dan peredaran minuman keras ibarat rumput, hilang sebentar lalu tumbuh lagi pelakunya pun identik sama. Walaupun demikian, Kepolisian, Kejaksaan, Kodim 0619 Purwakarta, Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS), unsur Sistem Pengendalian Manajemen (SPM), unsur Bagian Hukum, unsur Kantor Departemen Agama, Camat setempat, unsur Satuan Polisi Pamong Praja (STPOL PP), Majelis Ulama Indonesia (MUI), Forum Umat Islam (FUI), Front Pembela Islam (FPI) dan Majelis Mujahidin Indonesia (MMI), berusaha melakukan upaya-upaya untuk menanggulangi penyalahgunaan minuman keras di wilayah Kabupaen Purwakarta.



Berdasarkan pemaparan di atas penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul **"PELAKSANAAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN PURWAKARTA NOMOR 13 TAHUN 2007 TENTANG LARANGAN PELACURAN DAN MINUMAN KERAS DIHUBUNGKAN DENGAN SIYASAH DUSTURIYAH"**

## **B. Rumsusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka secara spesifik masalah penelitian dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimana pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2007 Tentang Larangan Pelacuran?
2. Bagaimana pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2007 Tentang Larangan Minuman Keras?
3. Faktor pendukung dan penghambat pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2007 Tentang Larangan Pelacuran dan Minuman Keras?

## **C. Tujuan Penulisan**

Mengacu pada masalah yang telah dirumuskan di atas maka tujuan penelitain adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2007 Tentang Larangan Pelacuran.
2. Untuk mengetahui pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2007 Tentang Larangan Minuman Keras.

3. Untuk mengetahui faktor pendukung dan penghambat pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2007 Tentang Larangan Pelacuran dan Minuman Keras.

#### D. Kerangka Pemikiran

Al-Quran dan al-Hadits secara tegas mengharamkan pelacuran dan minuman keras oleh karena itu setiap bentuk kemunkaran dan kemaksiatan wajib diberantas karna melanggar syariat Islam yang berlaku, cara pemberantasan kemunkaran menjadi tanggung jawab masyarakat dan pemerintahan, karena kerugian yang ditimbulkan oleh pelaku munkart bukan hanya kepada masyarakat tetapi ke seluruh kehidupan sosial budaya dan nilai-nilai bangsa yang beragama serta berperadaban.

Kewajiban asasi manusia dalam Islam adalah melakukan amar ma'ruf dan nahi mungkar, yang dijadikan oleh Allah sebagai salah satu dari unsur pokok keutamaan dan kebaikan umat Islam. (Ayi Sofyan, 2012: 323). Amal makruf dan nahi munkar terdapat dalam Al-Qur'an, Q.S. Ali'Imran (3) ayat 110:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ أَطِيعُوا الرَّسُولَ وَاعْبُدُوا اللَّهَ وَاعْبُدُوا إِلَهُكُمْ فَإِذَا تَوَلَّيْتُمْ فَاعْبُدُوا اللَّهَ الْحَنِيفَ الْبُحْرَانِ ۚ إِنَّ اللَّهَ هُوَ إِلَهُ الْمُسْلِمِينَ ۖ وَالَّذِينَ آمَنُوا وَعَمِلُوا الصَّالِحَاتِ سَنَجْزِيهِمْ أَجْرًا عَظِيمًا

“Kamu adalah umat yang terbaik yang dilahirkan untuk manusia, menyuruh kepada yang ma'ruf, dan mencegah dari yang munkar, dan beriman kepada Allah. sekiranya ahli Kitab beriman, tentulah itu lebih baik bagi mereka, diantara mereka ada yang beriman, dan kebanyakan mereka adalah orang-orang yang fasik.” (Al Rusydi, 2008: 63)



Pelacuran dan minuman keras merupakan penyakit/gejala sosial yang terjadi dimasyarakat yang melanggar terhadap norma hukum, norma agama, norma susila dan norma adat istiadat.

Dalam Al-Quran surat al-Israa 17 ayat 31 disebutkan tentang larangan mendekati zina;

﴿لَا تَقْرَبُوا الزِّنَىٰ إِنَّهُ كَانَ فَحْشًا وَسَاءَ الْمَبْدِئُ مِنْهُ وَسَاءَ الْعَاقِبَةُ لَهُمْ﴾

“Dan janganlah kamu mendekati zina; Sesungguhnya zina itu adalah suatu perbuatan yang keji. dan suatu jalan yang buruk.” (Al Rusydi, 2008: 285).

Dan dalam Al-Quran surat Al-Maidah 5 ayat 90 disebutkan tentang minuman keras:

﴿يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَقْرَبُوا الشَّرَابَ إِنَّهُ كَانَ فَحْشًا وَسَاءَ الْمَبْدِئُ مِنْهُ وَسَاءَ الْعَاقِبَةُ لَهُمْ﴾

“Hai orang-orang yang beriman, Sesungguhnya (meminum) khamar, berjudi, (berkorban untuk) berhala, mengundi nasib dengan panah, adalah termasuk perbuatan syaitan. Maka jauhilah perbuatan-perbuatan itu agar kamu mendapat keberuntungan.” (Al Rusydi, 2008:123)

Dalam ajaran agama Islam, zina dan minuman keras termasuk perbuatan yang haram dilakukan, karena terbukti bahwa zina dan minuman keras memiliki madharat (daya rusak) yang sangat besar ketimbang manfaat yang didapatkan.

Pengertian *al-siyasah* secara harfiah berasal dari kata *sasa*, *yasusu*, *siyasatan* yang artinya mengatur, mengurus, mengendalikan, atau membuat keputusan. Oleh karena itu pengertian secara harfiah, kata *al-siyasah* berarti

pemerintahan, pengambilan keputusan, pembuat kebijakan, pengurusan, pengawasan, dan arti lainnya. (A. Djazuli, 2003: 40).

Secara tersirat, dalam pengertian *al-siyasah*, terkandung dua dimensi yang berkaitan satu sama lain: pertama tujuan yang hendak dicapai melalui proses pengendalian, ke dua cara pengendalian menuju tujuan tersebut. Pengertian siyasah adalah:

تدبير مصالح العباد على وقف الشرع

“Pengurusan kemaslahatan umat manusia sesuai dengan syara” (A. Djazuli, 2009: 26)

Menurut Abdul Wahhab Khallaf objek pembahasan ilmu siyasah adalah pengaturan dan perundang-undangan yang dituntut oleh hal ihwal kenegaraan dari segi persesuaiannya dengan pokok-pokok agama dan merupakan realitas kemaslahatan manusia serta memenuhi kebutuhannya” (A. Djazuli, 2009: 26).

Tampaknya dalam politik Islam (siyasah) terdapat tiga unsur yang berkaitan satu sama lain yaitu (A. Djazuli, 2009: 30)

1. Negara (pihak yang mengatur dan aturannya bersifat eksekutif),
2. Umat atau masyarakat (pihak yang diatur), dan
3. Kemaslahatan (hal-hal yang diatur atau di urus).

Menurut Suyuthi Pulung (1994: 24), mengatakan “Tujuan pengaturan hidup manusia dalam bermasyarakat dan bernegara untuk mewujudkan kemaslahatan, apabila tidak didasarkan pada nilai-nilai syariat, tetapi didasarkan pengalaman sejarah dan adat masyarakat serta hasil pemikiran manusia, siyasah semacam ini dikenal sebagai siyasah wahdaniyah. Namun tidak semua siyasah wahdaniyah ditolak selama ia tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip ajaran Islam”. Adapun

siyasah yang didasarkan kepada etika agama dan moral dengan memperhatikan prinsip-prinsip umum syariah dalam mengatur hidup bermasyarakat dan bernegara dikenal dengan siyasah syariah.

Berkenaan dengan luasnya objek kajian fiqh siyasah, maka dalam tahap perkembangan fiqh siyasah dewasa ini dikenal beberapa perbandingan fiqh siyasah. Tidak jarang perbandingan yang diajukan ahli yang satu berbeda dengan ahli yang lainnya. Menurut kurikulum fakultas syariah, fiqh siyasah terbagi menjadi tiga bidang, yaitu salah satunya fiqh siyasah dusturiyah, hubungan antara pemimpin disatu pihak dan rakyatnya dipihak lain serta kelembagaan-kelembagaan yang ada di dalam masyarakatnya. Sudah tentu ruang lingkup pembahasannya sangat luas. Oleh karena itu di dalam fiqh siyasah dusturiyah biasanya dibatasi hanya membahas pengaturan dan perundang-undangan yang dituntut oleh hal ihwal kenegaraan dari segi persesuaian dengan prinsip-prinsip agama dan merupakan realisasi kemaslahatan manusia memenuhi kebutuhannya. (A. Djazuli, 2009: 47).

Berkenaan dengan pola kebijakan pemerintah mengenai aspek pengaturan dan perundang-undangan yang menurut pengaturan siyasah adalah siyasah dusturiyah, yang membicarakan bagaimana pemerintah mengatur, mengawasi, serta mengelola suatu negara dalam aspek pengaturan dan perundang-undangan yang diimplementasikan dalam bentuk kebijakan-kebijakan yang mengacu terhadap al-Quran dan al-Sunnah yang dikemas dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku yang bertujuan untuk memenuhi hajat orang banyak.

Negara Indonesia adalah negara hukum. Hal ini tertuang secara jelas dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, Perubahan ketiga yang berbunyi “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Artinya, Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara yang berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasar atas kekuasaan (*machtstaat*), dan pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi (hukum dasar), bukan absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas). Sebagai konsekuensi dari Pasal 1 ayat (3) Amandemen ketiga Undang-Undang dasar 1945, tiga prinsip dasar wajib dijunjung oleh setiap warga negara yaitu supermasi hukum, kesetaraan dihadapan hukum, dan penegakan hukum dengan cara-cara yang tidak bertentangan dengan hukum. (Winarno, 2010: 116)

Negara berdasar atas hukum menempatkan hukum sebagai hal yang tertinggi (*supreme*) sehingga ada istilah supermasi hukum. Supermasi hukum harus mengembalikan tiga ide dasar hukum, yaitu keadilan, kemanfaatan dan kepastian. Oleh karenanya, negara dalam melaksanakan harus memperhatikan tiga hal tersebut. Di negara hukum, hukum tidak hanya sekedar sebagai “formalitas” atau “Prosedur” belaka dari kekuasaan. Bila sekedar formalitas, hukum dapat menjadi sarana pembenaran untuk dapat melakukan tindakan yang salah atau menyimpang. (Winarno, 2010: 117).

Dalam rangka membangun sistem hukum nasional itu pemerintah menetapkan kebijakan untuk memanfaatkan tiga sistem hukum yang eksis (*living law*) di Indonesia, yaitu sistem hukum adat, islam dan barat (Blanda) sebagai bahan bakunya. (Imam Syaukani, 2006: 244).



Sistem hukum barat merupakan warisan dari kolonial barat yang pernah menduduki Indonesia selama berabad-abad yang tidak dapat dipungkiri, selama masa kolonialisme tersebut bangsa barat hingga Jepang juga memberlakukan dan menerapkan hukum mereka di nusantara. Hasilnya, hingga sekarang sistem hukum kolonial masih begitu banyak mewarnai undang-undang di negara Indonesia, salah satunya adalah *Burgerlijk Wetboek* (BW), yaitu hukum peninggalan kolonial Belanda yang mengatur tentang hukum privat (perdata). Dasar dari BW masih berlaku hingga sekarang di Indonesia, yaitu Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi semua peraturan yang ada hingga saat Indonesia merdeka masih tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini (Anon n.d, 2014: 27).

Sistem hukum adat bersumber dari kebiasaan-kebiasaan masyarakat Indonesia sebagai cerminan dari kepribadian bangsa. Hukum adat adalah hukum nonstatutair, dimana sebagian besar adalah hukum kebiasaan dan sebagian kecil adalah hukum Islam. Hukum adat merupakan hukum Indonesia asli yang tidak tertulis dan mengandung unsur-unsur agama.

Sistem hukum Islam merupakan hukum yang berlaku di Indonesia jauh sebelum kedatangan kolonialisme bangsa barat. Hukum Islam berlaku dan menyebar di Indonesia seiring dengan penyebaran agama Islam. Sejak zaman VOC, Belanda juga sudah mengakui eksistensi hukum Islam di Indonesia. Namun, dalam tulisan (Anon n.d, 2014:37-39) disebutkan ada gesekan dengan hukum penduduk pribumi, yang pada akhirnya memunculkan beberapa teori, antara lain; (1) teori *receptio in Complexu*, mengatakan bahwa setiap penduduk

berlaku hukum sesuai agamanya masing-masing. Pada masa teori ini, hukum Islam bagi orang Islam dikenal dengan istilah *godsdiensstige wetten*, muncul pembentukan pengadilan agama selain pengadilan negeri. (2) Teori *Receptie*, mengatakan bahwa hukum Islam berlaku bagi orang Islam apabila ia sudah diterima oleh dan telah menjadi hukum adat mereka. (3) Teori *Receptie Exit*, mensyaratkan berlakunya hukum Islam dengan mengikuti hukum adat. (4) Teori *Receptio A Contrario* yang menyatakan bahwa hukum adat baru berlaku hanya jika tidak bertentangan dengan hukum Islam. (5) Teori Eksistensi, menjelaskan bahwa ada hukum Islam dalam hukum Nasional Indonesia.

Dapat disimpulkan bahwa sumber sistem hukum positif di Indonesia adalah dari hukum barat, hukum adat, dan hukum Islam. Ketiganya merupakan pedoman dari pembentukan perundang-undangan di Indonesia. Sehingga, pengaruh dari kolonialisme pun ada bahkan sebagian masih digunakan hingga sekarang. Namun pada hakikatnya, hukum yang bersumber dari hukum adat merupakan cerminan dari kepribadian bangsa Indonesia sendiri serta hukum agama yang diadopsi dari agama bangsa Indonesia sendiri.

Dalam sistem hukum Indonesia, jenis dan tata urutan (hirarki) peraturan perundang-undangan telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang dalam Pasal 7 menyebutkan: (Pipin Syarifin & Dedah Jubaedah, 2012: 58)

(1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;

- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

(2) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 25 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, Peraturan Daerah yang selanjutnya disebut Peraturan Daerah (Perda) atau yang disebut dengan nama lain adalah Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota.

Peraturan daerah merupakan salah satu jenis Peraturan Perundang-undangan dan merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila. Pada saat ini Peraturan Daerah mempunyai kedudukan yang sangat strategis karena diberikan landasan konstitusional yang jelas sebagai mana diatur dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Yang berbunyi; “Pemerintahan Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Pemerintahan sebagai penegak hukum dan adanya negara sebagai wilayah konstitusional, memegang peran penting dalam mengendalikan kehidupan rakyatnya agar tidak terjadi konflik sebagai konsekuensi adanya persaingan

kepentingan dari berbagai aspeknya. Karena itu perlu diupayakan usaha untuk mendatangkan kemaslahatan dan menghindari kemafsadatan bagi kelangsungan kehidupan warganya sesuai dengan kaidah fiqh yang menyatakan:

دفع المفساد مقدم على جلب المصالح

“Menolak kemafsadatan harus didahulukan dari meraih keemaslahatan” (A. Dzajuli, 2003: 37).

Sehubungan dengan landasan dan sasaran berlakunya hukum sebagaimana dijelaskan di atas, maka agar hukum dapat berfungsi dengan baik, diperlukan keserasian dalam hubungan antara empat faktor, yakni:

1. Adanya hukum atau aturan itu sendiri;
2. Adanya mentalitas petugas yang menegakan hukum;
3. Adanya fasilitas untuk mendukung pelaksanaan peraturan itu;
4. Adanya kesadaran hukum dari masyarakat yang terkena peraturan itu;

Kebijakan pemerintah pada hakikatnya merupakan kebijakan yang ditujukan untuk publik dalam pengertian yang seluas-luasnya (negara, masyarakat dalam berbagai setatus serta untuk kepentingan umum) baik itu dilakukan secara langsung maupun tidak langsung. Secara konseptual kebijakan publik menurut Hogerwerf adalah usaha untuk mencapai tujuan tujuan tertentu, dengan sarana-sarana tertentu dalam waktu urutan tertentu. Konsep ini memperlihatkan adanya kandungan empat unsur pokok yaitu adanya usaha, tujuan, dan waktu. (Farid Ali, 2012: 10).

Adanya Undang-Undang Nomor. 23 Tahun 2014 berorientasi pada kepentingan masyarakat daerah kabupaten/kota, sehingga pemerintahan daerah

kabupaten/kota dalam menciptakan daerahnya lebih baik dalam kehidupan masyarakat, agama, dan negara. Sehingga dalam upaya mencegah/ menghilangkan pelacuran dan perdagangan minuman keras maka pemerintah Kabupaten Purwakarta mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor. 13 Tahun 2007 tentang larangan pelacuran dan minuman keras, dalam BAB III bawasanya maksud dan tujuan membatasi perbuatan-perbuatan yang akan menimbulkan perbuatan pelacuran serta pemilikan, penggunaan, pengedaran minuman keras dari yang sekecil-kecilnya sampai dengan menghilangkannya sama sekali perbuatan tersebut di daerah.

Dalam menetapkan suatu peraturan hukum pemerintah harus memenuhi beberapa prinsip yang bersumber dari Al-Qur'an dan Sunnah diantaranya adalah prinsip keadilan dan prinsip musyawarah.

Prinsip keadilan dan adil merupakan salah satu sifat Allah Swt. Keadilan telah Allah jadikan sebagai timbangan-Nya yang bebas dari segala ketergelinciran, denganya urusan dunia menjadi baik. Karena itu Allah berfirman QS An-Nahl 16 ayat 90 :

وَلَقَدْ جَاءَنَا ذِكْرُنَا بِالْحَقِّ وَهَبْنَا لَهُ الْفَيْضَ وَجَعَلْنَاهُ سُلْطَانًا فِي الْأَرْضِ ۚ وَلَقَدْ جَاءَنَا ذِكْرُنَا بِالْحَقِّ وَهَبْنَا لَهُ الْفَيْضَ وَجَعَلْنَاهُ سُلْطَانًا فِي الْأَرْضِ ۚ وَلَقَدْ جَاءَنَا ذِكْرُنَا بِالْحَقِّ وَهَبْنَا لَهُ الْفَيْضَ وَجَعَلْنَاهُ سُلْطَانًا فِي الْأَرْضِ ۚ

“Sesungguhnya Allah menyuruh (kamu) berlaku adil dan berbuat kebajikan, memberi kepada kaum kerabat, dan Allah melarang dari perbuatan keji, kemungkaran dan permusuhan. dia memberi pengajaran kepadamu agar kamu dapat mengambil pelajaran.“. (Al Rusydi, 2008: 277)

Ibnu Mas'ud berkata: “Ayat diatas merupakan ayat yang paling lengkap mewadahi kebaiakn yang harus dilaksanakan dan keburukan yang harus ditinggalkan”. (Abdullah bin Qasim Al-Wasyli, 2009: 74)

Prinsip musyawarah sesuai dengan firman Allah surat Al-Imran 2 ayat 159;

فَإِنْ كُنْتُمْ فِي شَكٍّ مِنْهُمْ ۖ لَمَّا لَمْ يُبَيِّنْ لَكُمْ شَيْئًا ۖ وَالْأَمْرُ لِلَّهِ ۚ وَالْحُكْمُ لِلَّهِ الْعَلِيِّ الْكَبِيرِ ۚ

“Maka disebabkan rahmat dari Allah-lah kamu berlaku lemah Lembut terhadap mereka. sekiranya kamu bersikap keras lagi berhati kasar, tentulah mereka menjauhkan diri dari sekelilingmu. Karena itu ma'afkanlah mereka, mohonkanlah ampun bagi mereka, dan bermusyawaratlah dengan mereka dalam urusan itu. Kemudian apabila kamu Telah membulatkan tekad, Maka bertawakkallah kepada Allah. Sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang bertawakkal kepada-Nya.” (Al Rusydi, 2008: 71)

Dalam pembentukan Peraturan Daerah yang baik harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang undangan sesuai ketentuan Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yaitu sebagai berikut:

1. Kejelasan tujuan;
2. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
3. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
4. Dapat dilaksanakan;
5. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
6. Kejelasan rumusan; dan
7. Keterbukaan.

Di samping itu materi muatan Perda harus mengandung asas-asas sebagai berikut :

1. Asas pengayoman
2. Asas kemanusiaan
3. Asas kebangsaan
4. Asas kekeluargaan
5. Asas kenusantaraan
6. Asas bhinneka tunggal ika
7. Asas keadilan
8. Asas kesamaan
9. Asas ketertiban
10. Asas keseimbangan
11. Asas lain sesuai substansi perda yang bersangkutan

Selain asas dan materi muatan di atas, DPRD dan Pemerintah Daerah dalam menetapkan Perda harus mempertimbangkan keunggulan lokal /daerah, sehingga mempunyai daya saing dalam pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat daerahnya.

Pengertian prinsip keadilan, prinsip musyawarah dan prinsip amar ma'ruf nahi munkar, sesuai dengan kebijakan pemerintah Kabupaten Purwakarta yang mengeluarkan Peraturan Daerah No. 13 tahun 2007 tentang larangan pelacuran dan minuman keras, yang dimaksud untuk menegakan hukum dan mengurangi atau membersihkan penyakit sosial masyarakat seperti pelacuran dan peredaran minuman keras untuk mencapai kemaslahatan umat.

#### **E. Langkah-Langkah Penelitian**

Penelitian ini dilakukan dengan langkah-langkah sebagai berikut:

1. Metode Penelitian



Metode yang digunakan adalah metode deskriptif, yaitu suatu metode dalam meneliti suatu kelompok manusia, suatu objek, suatu kondisi, suatu sistem pemikiran, ataupun suatu kelas peristiwa pada masa sekarang, tujuan dari penelitian deskriptif ini adalah untuk membuat deskripsi, gambaran secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antar fenomena yang diselidiki. Sedangkan menurut Whitney, dalam kutipan Moh Nazir, “metode deskriptif adalah pencarian fakta dengan interpretasi yang tepat.” (Moh Nazir, 1983: 54)

## 2. Sumber Data

Yang dimaksud sumber data dalam penelitian adalah subjek dari mana data dapat diperoleh (Suharsimi Arikunto, 1998: 114). Penulis menggunakan metode wawancara dalam pengumpulan data;

- a. Data primer, yakni anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Purwakarta, Para petugas atau pelaksana peraturan daerah nomor 13 tahun 2007 Tentang Larangan Pelacuran dan Minuman Keras, dokumen yang berkaitan dan Masyarakat Purwakarta.
- b. Data sekunder, yakni berupa buku yang berkaitan dengan masalah penegakan hukum, kebijakan pemerintah serta buku fiqh siyasah dusturiyah.

## 3. Jenis Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini berbentuk kualitatif;

- a. Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2007 Tentang Larangan Pelacuran dan Minuman Keras.

- b. Pemahaman fiqhiyah tentang kebijakan peraturan perundang-undangan dalam kajian siyasah dusturiah dalam mewujudkan kemaslahatan bersama.

#### 4. Teknik Pengumpulan Data

- a. Observasi yaitu dengan terjun langsung melakukan pengamatan di lapangan secara riil pelaksanaan Peraturan Daerah No. 13 Tahun 2007 Tentang Larangan Pelacuran Dan Minuman Keras di Kabupaten Purwakarta.
- b. Wawancara, yaitu melakukan tanya jawab secara lisan maupun tulisan kepada pihak pemerintah/ Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Purwakarta, Satuan Polisi Pamong Praja (STPOL PP), Polres Purwakarta, Dinas Tenaga Kerja, Sosial dan Trasmigrasi Purwakarta.
- c. Study dokumentasi, yaitu pengumpulan data melalui study dokumentasi atau catatan, data, dan buku-buku yang berkaitan dengan penegakan hukum, kebijakan pemerintah daerah dan siyasah dusturiyah.

#### 5. Analisis Data

Data yang dikumpulkan dianalisis dengan langkah-langkah berikut:

- a. Klasifikasi data

Mengklasifikasikan semua data yang masuk menjadi bagian yang spesifik guna mendapatkan suatu keselarasan dalam menjawab yang diberikan oleh responden.

- b. Menafsirkan data yang saling berkaitan, kemudian data tersebut dianalisis sebagai upaya untuk menemukan jawaban atas rumusan masalah dan hal-hal yang diperoleh dalam penelitian
- c. Menarik kesimpulan dari data yang telah dikumpulkan sesuai dengan pembahasan dan tujuan penelitian.

